

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20200818

Dossier : IMM-3490-19

Référence : 2020 CF 833

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 18 août 2020

En présence de monsieur le juge James W. O'Reilly

ENTRE :

ABEL NAHUSENAY YIHDEGO

demandeur

et

**LE MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE
ET DE LA PROTECTION CIVILE**

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] Monsieur Abel Nahusenay Yihdego, un citoyen de l'Éthiopie, est arrivé au Canada en 2017 en tant que résident temporaire. En Éthiopie, il a travaillé pendant plusieurs années en tant qu'analyste de protocole et ingénieur de réseaux, au sein de l'agence de sécurité des réseaux d'information (Information Network Security Agency ou INSA), une agence gouvernementale

responsable de la gestion des aspects principaux des opérations nationales de cybersécurité de l'Éthiopie.

[2] Peu après son arrivée au Canada, M. Yihdego a présenté une demande d'asile; il alléguait craindre d'être persécuté par ses anciens employeurs, parce qu'il avait refusé de se joindre au service de décryptage de l'INSA. Il est convaincu que ce service était l'auteur d'actes d'espionnage, et il ne souhaitait pas participer à de tels actes.

[3] Avant que la demande d'asile de M. Yihdego ne soit examinée, un tribunal de la Section de l'immigration a conclu que M. Yihdego était interdit de territoire au Canada, parce qu'il était membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est l'auteur d'actes d'espionnage contraires aux intérêts du Canada. En particulier, la Section de l'immigration a conclu que l'INSA surveillait secrètement les membres de la diaspora éthiopienne résidant aux États-Unis. La Section de l'immigration a estimé que cette activité était contraire aux intérêts du Canada, parce qu'elle visait un pays allié, et était contraire aux valeurs de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte) et au caractère démocratique du Canada.

[4] La thèse principale avancée par M. Yihdego repose sur le fait que la conclusion de la Section de l'immigration selon laquelle les activités d'espionnage de l'INSA étaient contraires aux intérêts du Canada était déraisonnable. Il demande à la Cour d'annuler la décision de la Section de l'immigration et d'ordonner qu'un autre tribunal examine à nouveau la question de son interdiction de territoire au Canada.

[5] Je suis d'accord avec M. Yihdego, et j'accueillerai donc la présente demande de contrôle judiciaire. Ce faisant, j'adhère à l'analyse adoptée par le juge John Norris dans la décision *Weldemariam c Canada (Sécurité publique et protection civile)*, 2020 CF 631.

[6] Certes, M. Yihdego a aussi fait valoir que la décision de la Section de l'immigration était déraisonnable relativement à bon nombre d'autres éléments, mais je n'ai pas à examiner ces autres éléments.

II. Le contexte

[7] De 2011 à 2014, M. Yihdego a travaillé à l'INSA en tant qu'analyste de protocole et ingénieur de réseaux. Il affirme avoir subi des pressions pour qu'il se joigne au service de décryptage de l'INSA, et que, lorsqu'il a refusé, ses supérieurs l'ont menacé et harcelé. Il a entrepris des démarches afin d'éviter d'autres pressions; il a notamment suivi des programmes d'études à l'extérieur de l'Éthiopie. En 2014, il a démissionné de son poste à l'INSA et a commencé des études supérieures en Italie.

[8] À son retour en Éthiopie en 2017, il affirme qu'il a été détenu par les services de sécurité du fait de ses opinions politiques et de son appartenance à un parti politique. Il déclare que son ancien supérieur à l'INSA a encore exercé des pressions sur lui pour qu'il se joigne au service de décryptage.

[9] Craignant d'être soumis à d'autres mauvais traitements, M. Yihdego s'est enfui pour le Canada et y est entré muni d'un visa de résident temporaire. Quelques mois plus tard, il a présenté une demande d'asile.

[10] Après une entrevue avec M. Yihdego et sur la foi de la preuve documentaire concernant ses antécédents, un agent d'immigration a établi un rapport circonstancié selon lequel M. Yihdego était interdit de territoire au Canada pour raison de sécurité en application de l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, LC 2001, c 27 (la LIPR) (voir les dispositions citées reproduites en annexe).

[11] Le dossier de M. Yihdego a ensuite été déféré à la Section de l'immigration pour enquête relativement à la question de l'interdiction de territoire.

III. La décision de la Section de l'immigration

[12] La Section de l'immigration a d'abord souligné que la norme de contrôle applicable à une conclusion d'interdiction de territoire est celle des motifs raisonnables de croire, qui constitue un critère objectif fondé sur la preuve fiable et qui exige davantage qu'un simple soupçon, mais qui reste moins stricte que la prépondérance des probabilités (*Mugesera c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40 au para 114).

[13] Il incombait au ministre de convaincre la Section de l'immigration qu'il existait des motifs raisonnables de croire que M. Yihdego était interdit de territoire au Canada en tant que membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle était l'auteur de

tout acte d'espionnage dirigé contre le Canada ou contraire aux intérêts du Canada (alinéas 34(1)a), f)). Il s'agit de déterminer la nature des actes qui auraient été commis par l'organisation et à savoir si l'intéressé est interdit de territoire du fait qu'il appartenait à cette organisation (*Al Yamani c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 1457 au para 10).

[14] La Section de l'immigration a cité certains des principes généraux relatifs à l'appartenance à une organisation, auxquels la jurisprudence a fait référence :

- En matière de sécurité publique et de sécurité nationale, le mot « membre » doit recevoir une interprétation large et libérale (*Poshteh c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 85 au para 27).
- Ce mot s'entend pour désigner simplement une personne qui « appartenait » à l'organisation criminelle en question (*Chiau c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2001] 2 CF 297 (CAF) au para 25).
- Il faut à tout le moins qu'il y ait des éléments de preuve tendant à établir l'existence de « liens institutionnels » ou d'une « participation consciente » aux activités du groupe (*Sinnaiah c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CF 1576 au para 6).
- L'appartenance à un groupe peut être déduite de certaines activités qui appuient de façon importante les objectifs du groupe (*Sumaida c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2018 CF 256 au para 17).

[15] La Section de l'immigration a souligné la durée de l'emploi de M. Yihdego à l'INSA (près de trois ans), ainsi que la nature de ses tâches, et a conclu que M. Yihdego était un membre de l'INSA. Il s'était volontairement joint à l'organisation; il avait connaissance des actes d'espionnage menés par l'organisation, mais en était néanmoins demeuré un employé; il avait des liens étroits avec d'autres employés; on lui avait offert une promotion; et il avait suivi une formation en inspection approfondie des paquets (IAP), une technologie pouvant être utilisée pour intercepter les communications.

[16] Ensuite, la Section de l'immigration a conclu que l'INSA était une organisation qui était l'auteur d'actes d'espionnage contraires aux intérêts du Canada. Elle est partie d'une définition du terme « espionnage » qui s'entend du fait d'obtenir, sans permission, des secrets ou des renseignements confidentiels à propos d'une entité et comprend « une collecte d'information clandestine ou secrète » (*Sumaida*, précitée, au para 21).

[17] Il ressortait de la preuve documentaire que l'INSA avait utilisé des logiciels de surveillance, des logiciels malveillants et l'IAP comme moyens d'intercepter des communications privées et de surveiller les citoyens et les journalistes éthiopiens. Selon la Section de l'immigration, cela équivaut à des actes de cyberespionnage.

[18] La Section de l'immigration s'est fondée sur l'arrêt *Agraira c Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36 aux para 65, 78, rendu par la Cour suprême du Canada pour définir l'expression « intérêts du Canada ». Dans cet arrêt, la Cour suprême interprétait l'« intérêt national », une expression légèrement distincte. Cette cour a conclu que les intérêts du Canada comprenaient la sécurité publique et la sécurité nationale, ainsi que les valeurs sous-jacentes à la

Charte et aux principes démocratiques comme l'égalité des droits de toute personne et la primauté du droit. En outre, l'expression « intérêt national » comprend de nombreux objectifs de la LIPR.

[19] La Section de l'immigration a aussi fait référence au Guide d'exécution de la loi du ministre (ENF 2/OP 18 — Évaluation de l'interdiction de territoire) dans lequel figure une liste d'activités pouvant constituer des actes d'espionnage qui sont « contraires aux intérêts du Canada », notamment les actes d'espionnage contre des alliés du Canada.

[20] La Section de l'immigration a conclu que les activités de l'INSA étaient contraires aux intérêts du Canada. Premièrement, les actes d'espionnage commis par l'INSA étaient dirigés contre des membres de la diaspora éthiopienne établis aux États-Unis, un important allié du Canada (la Section de l'immigration citait la décision *Sumaida*, précitée, aux para 12-13). Les principales cibles de l'INSA comprenaient des journalistes, des militants des droits de la personne, et des dissidents politiques. La Section de l'immigration a souligné que les actes de l'INSA étaient contraires aux intérêts des États-Unis et avaient été précisément condamnés par le département d'État américain.

[21] Deuxièmement, la Section de l'immigration a conclu que les actes d'espionnage de l'INSA allaient à l'encontre des valeurs de la Charte, du caractère démocratique du Canada et de l'engagement du Canada à l'égard de la protection de l'égalité et de la primauté du droit. La Section de l'immigration a conclu que les actes de l'INSA contrevenaient aux droits

fondamentaux de la personne, notamment le droit à la vie privée, et qu'ils allaient à l'encontre de la liberté d'expression, de la liberté d'association et de la liberté de la presse.

[22] La Section de l'immigration a rejeté l'argument de M. Yihdego selon lequel les actes de l'INSA constituaient une réponse légitime aux inquiétudes concernant les insurgés, les terroristes et les personnes se livrant à la subversion. Selon la Section de l'immigration, même si tel était le cas, les activités de l'INSA constituaient néanmoins des actes d'espionnage contraires aux intérêts du Canada (citant *Peer c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 752 au para 40, 2011 CAF 91 aux para 2-3).

IV. La décision de la Section de l'immigration était-elle déraisonnable?

[23] L'argument principal avancé par M. Yihdego est que la Section de l'immigration a commis une erreur dans sa définition de l'expression « intérêts du Canada ».

[24] En particulier, M. Yihdego fait valoir que la Section de l'immigration a conclu à tort que les valeurs de la Charte devraient faire partie de l'analyse des « intérêts du Canada ». Bien que M. Yihdego affirme que cette question, une question d'interprétation de la loi, devrait être soumise au contrôle selon la norme de la décision correcte, cette observation a été avancée avant que la Cour suprême du Canada ne rende l'arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65. Dans cet arrêt, cette cour a énoncé la présomption selon laquelle la norme de contrôle applicable à l'examen d'une décision administrative est la norme de la décision raisonnable (au para 25). Il s'ensuit donc que la question consiste à savoir si la conclusion de la Section de l'immigration portant sur cette question était déraisonnable.

[25] À mon avis, la conclusion de la Section de l'immigration selon laquelle les valeurs de la Charte devraient faire partie de l'analyse était déraisonnable.

[26] Comme le juge Norris l'a souligné dans la décision *Weldemariam*, la Charte ne s'applique ni à l'INSA ni aux journalistes pris pour cibles par cette dernière. Autrement dit, il se peut fort bien que les actions de l'INSA soient contraires aux valeurs du Canada, mais cela ne suffit pas pour donner à entendre qu'elles mettent en péril la sécurité nationale du Canada (au para 54). La conclusion de la Section de l'immigration sur cette question entraîne que la conduite pouvant être caractérisée comme [TRADUCTION] « non canadienne » – contraire aux valeurs qui sous-tendent la Charte ou au caractère démocratique – est dirigée contre les intérêts du Canada. Je souscris à l'avis du juge Norris selon lequel le lien à la sécurité nationale du Canada devrait autrement exister pour qu'une conclusion d'interdiction de territoire puisse être tirée.

[27] En outre, comme dans l'affaire *Weldemariam*, la Section de l'immigration a conclu que l'INSA était l'auteur d'actes d'espionnage dirigés contre un important allié du Canada. Toutefois, dans les faits, la preuve ne démontrait pas que les États-Unis ou les citoyens de ce pays étaient pris pour cibles par les activités de l'INSA. En outre, même si les citoyens des États-Unis avaient été ciblés, la question de savoir comment les intérêts de la sécurité nationale du Canada seraient touchés ne ressortait pas clairement de la décision. Comme la Section de l'immigration n'a pas fourni d'explication à cet égard, sa conclusion était déraisonnable.

[28] La conclusion de la Section de l'immigration selon laquelle les actes d'espionnage dirigés contre un allié du Canada étaient contraires aux intérêts du Canada aurait été fondée sur les

paragraphe 12 et 13 de la décision *Sumaida*, précitée. Dans cette décision, un agent d'immigration avait conclu que M. Sumaida était interdit de territoire parce qu'il était membre d'une organisation auteure d'actes d'espionnage contraires aux intérêts du Canada; cette conclusion a été confirmée lors du contrôle judiciaire de la décision de l'agent. Selon les faits de l'affaire, M. Sumaida avait été personnellement l'auteur d'actes d'espionnage au Royaume-Uni, un pays présenté comme étant un « important allié du Canada ». Certes, l'agent avait conclu que les activités de M. Sumaida étaient contraires aux intérêts du Canada, mais la question principale dans le contrôle judiciaire était celle de savoir si l'agent avait raisonnablement conclu que M. Sumaida était un membre du Mukhabarat, la police secrète irakienne.

[29] En l'espèce, la Section de l'immigration a souligné que la décision *Sumaida* a confirmé « tacitement ou implicitement » que les actes d'espionnage dirigés contre un allié du Canada constituaient des actes contre les intérêts du Canada. En fait, aucune conclusion ne peut être tirée de la décision *Sumaida* à cet égard, puisque la question n'a pas été plaidée dans le cadre du contrôle judiciaire.

[30] Par conséquent, l'analyse menée par la Section de l'immigration concernant les intérêts du Canada était déraisonnable.

V. Conclusion et dispositif

[31] La conclusion de la Section de l'immigration était déraisonnable. Je dois donc accueillir la présente demande de contrôle judiciaire.

[32] Les parties ont proposé une question de portée générale aux fins de certification. La question a été récemment énoncée par le juge Norris dans la décision *Weldemariam*, et je conviens que la même question devrait être formulée en l'espèce :

Une personne est-elle interdite de territoire au Canada conformément à l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* parce qu'elle a été membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a été, qu'elle est ou qu'elle sera l'auteur d'actes d'espionnage « contraire[s] aux intérêts du Canada » au sens de l'alinéa 34(1)a) de la Loi, si les activités d'espionnage de cette organisation ont lieu en dehors du Canada et ciblent des ressortissants étrangers de façon contraire aux valeurs [qui sous-tendent la *Charte canadienne des droits et libertés* et le caractère démocratique du Canada], notamment les libertés fondamentales garanties par l'alinéa 2b) de la Charte?

JUGEMENT DANS LE DOSSIER IMM-3490-19

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. L'affaire est renvoyée à un tribunal différemment constitué de la Section de l'immigration pour nouvelle décision.
3. La question grave de portée générale suivante est certifiée :

Une personne est-elle interdite de territoire au Canada conformément à l'alinéa 34(1)f) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés* parce qu'elle a été membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle a été, qu'elle est ou qu'elle sera l'auteur d'actes d'espionnage « contraire[s] aux intérêts du Canada » au sens de l'alinéa 34(1)a) de la Loi, si les activités d'espionnage de cette organisation ont lieu en dehors du Canada et ciblent des ressortissants étrangers de façon contraire aux valeurs qui sous-tendent la *Charte canadienne des droits et libertés* et le caractère démocratique du Canada, notamment les libertés fondamentales garanties par l'alinéa 2b) de la Charte?

« James W. O'Reilly »

Juge

Traduction certifiée conforme

Julie Blain McIntosh

ANNEXE

Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés (LC 2001, c 27)

Immigration and Refugee Protection Act, SC 2001, c 27

Sécurité

Security

34 (1) Empoient interdiction de territoire pour raison de sécurité les faits suivants :

34(1) A permanent resident or a foreign national is inadmissible on security grounds for

a) être l'auteur de tout acte d'espionnage dirigé contre le Canada ou contraire aux intérêts du Canada;

a) engaging in an act of espionage that is against Canada or that is contrary to Canada's interests;

b) être l'instigateur ou l'auteur d'actes visant au renversement d'un gouvernement par la force;

(b) engaging in or instigating the subversion by force of any government;

b.1) se livrer à la subversion contre toute institution démocratique, au sens où cette expression s'entend au Canada;

(b.1) engaging in an act of subversion against a democratic government, institution or process as they are understood in Canada;

c) se livrer au terrorisme;

(c) engaging in terrorism;

d) constituer un danger pour la sécurité du Canada;

(d) being a danger to the security of Canada;

e) être l'auteur de tout acte de violence susceptible de mettre en danger la vie ou la sécurité d'autrui au Canada;

(e) engaging in acts of violence that would or might endanger the lives or safety of persons in Canada; or

f) être membre d'une organisation dont il y a des motifs raisonnables de croire qu'elle est, a été ou sera l'auteur d'un acte visé aux alinéas a), b), b.1) ou c).

(f) being a member of an organization that there are reasonable grounds to believe engages, has engaged or will engage in acts referred to in paragraph (a), (b), (b.1) or (c).

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : IMM-3490-19

INTITULÉ : ABEL NAHUSENAY YIHDEGO c LE MINISTRE DE
LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION
CIVILE

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 26 FÉVRIER 2020

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE O'REILLY

DATE DES MOTIFS : LE 18 AOÛT 2020

COMPARUTIONS :

Teklemichael Ab Sahlemariam POUR LE DEMANDEUR

Bernard Assan POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Law Office of Teklemichael Ab Sahlemariam
Avocat et notaire public
Toronto (Ontario) POUR LE DEMANDEUR

Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario) POUR LE DÉFENDEUR